

TIERRA VACANTE Y DESARROLLO URBANO EN CIUDADES MEDIAS

Estrategias para su Recuperación e Integración Territorial en el Gran La Plata, Argentina

Julieta Constanza Frediani

Instituto de Investigaciones y Políticas del Ambiente Construido (IIPAC), Universidad Nacional de La Plata
Mail: jfrediani@yahoo.com

RESUMEN

La problemática de las tierras vacantes al interior de un proceso de crecimiento urbano disperso, como así también las posibles estrategias tendientes a su recuperación e integración territorial en ciudades medias, constituyen el objeto de estudio de nuestro trabajo. El objetivo general del mismo consiste en contribuir al conocimiento teórico-empírico de las tierras vacantes y su relación con las tendencias actuales del desarrollo urbano, tendiente al logro de una gestión urbana sustentable.

El tema de las tierras vacantes implica abordar la problemática del uso irracional e inadecuado del suelo urbano, con el propósito de promover acciones que tiendan a una mayor ocupación y consolidación del suelo, y el reconocimiento de las tierras vacantes tanto como un problema como una oportunidad.

Las estrategias de recuperación urbana e integración socioterritorial de la tierra vacante, tanto pública como privada, deberían contribuir a evitar las discontinuidades en la trama y la consecuente fragmentación territorial.

Palabras clave: Tierra Vacante, Desarrollo Urbano, Recuperación Urbana, Integración Territorial

ABSTRACT

The problem of vacant lands inside a dispersed urban growth process, as well as possible strategies aimed at their recovery and territorial integration in medium-size cities, are the object of study of the present work. The main objective of this paper is to contribute to theoretical and empirical knowledge about vacant lands and their relationship with the current trends of urban development aimed at the achievement of sustainable urban management.

Vacant land issue involves addressing the problem of irrational and inappropriate urban land use, with the purpose of promoting actions aimed at further land consolidation, and the recognition of vacant land as a problem as well as an opportunity.

Strategies of urban recovery and territorial integration of vacant land, both public and private, should help to avoid spatial discontinuities and territorial fragmentation of urban areas.

Key words: Vacant Land, Urban Development, Urban Recovery, Territorial Integration

1 INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende contribuir al conocimiento de la compleja temática de las tierras vacantes a través del estudio de caso del Gran La Plata y en particular, a la reflexión sobre la posibilidad de recuperación de dicho suelo en el marco del modelo de crecimiento urbano disperso y desarticulado que caracteriza a las ciudades en nuestros días. Consideramos esencial la participación activa de la comunidad en las distintas etapas de este proceso de recuperación tendiente a proponer nuevos usos que respondan a necesidades reales de los habitantes, es decir, que presenten un fin público y social.

La metodología adoptada en este trabajo considera al territorio como un *sistema complejo*, conformado por diferentes componentes o subsistemas que interactúan entre ellos, y de cuya interacción surge la organización del territorio. En este sentido, la ciudad puede entenderse como el resultado dinámico de las condiciones específicas de articulación de diversos dominios, caracterizados por distintas escalas, temporalidades, comportamientos en entornos específicos, patrones de variabilidad y cambio. La ciudad se define así como una realidad compleja, al mismo tiempo fragmentada y articulada, en la que cada una de sus partes se interrelaciona a través de flujos materiales o virtuales. Este abordaje implica lograr una síntesis integradora de la problemática original, con el fin de lograr un diagnóstico que provea las bases para proponer acciones concretas y estrategias que permitan influir sobre la evolución del sistema. El camino metodológico que se adopta en el presente trabajo se sustenta en un camino de confrontación de ida y vuelta entre el cuerpo teórico y la realidad, revalorizando así el *abordaje dialéctico*. La relación conocimiento-realidad supone un proceso de construcción teórico-empírica de corte más dialéctico, que inductivo o deductivo, donde el valor reside en la problematización tanto teórica como empírica de lo que se pretende indagar.

La problemática de las tierras vacantes al interior de un proceso de crecimiento urbano surge como objeto de investigación a profundizar en las conclusiones de mi Tesis de Doctorado en Geografía¹. En dicho trabajo se pone de manifiesto que los espacios vacantes -fiscales y/o particulares-, localizados en las periferias de las ciudades, se constituían en áreas de atracción para los diferentes actores sociales que intervienen en el proceso expansivo, tanto a través de la modalidad de urbanización formal como en la informal, contribuyendo así al logro de periferias socio territorialmente fragmentadas. En el caso de la urbanización informal, la retracción de la oferta de suelo urbano dirigida a los sectores populares trajo aparejada, como modalidad dominante de acceso al suelo, la ocupación de terrenos vacantes -fiscales y/o particulares- a través de nuevos asentamientos informales. Mientras que en el caso de la urbanización formal cerrada, la disponibilidad de espacio vacante constituye un factor determinante para la localización de emprendimientos residenciales cerrados, siendo el mejoramiento de la red vial de circulación rápida lo que determina e impulsa su asentamiento sobre los ejes de conurbación de la región.

En este marco, en el proceso de expansión urbana, caracterizado por la heterogeneidad social, de estrategias y de modos de vida, los sectores de bajos y de altos ingresos compiten por los espacios intersticiales vacantes que se encuentran localizados en la periferia de la ciudad. La ciudad resultante de este proceso se caracteriza por piezas cada vez más autónomas que se yuxtaponen en forma discontinua y entre las cuales proliferan vacíos urbanos.

Cabe señalar, que dado que la ocupación del suelo se encuentra regida por factores de carácter económico relacionados fundamentalmente con el valor del suelo, las tierras vacantes constituyen en numerosas ocasiones una fuente de ingresos especulativos. En estos casos, más que un bien de "uso", el suelo alcanza el status de "capital", posibilitando la obtención de beneficios extraordinarios por el sólo hecho de poseerlo. Esta situación de especulación trae aparejada procesos de urbanización de difícil regulación, convirtiéndose en fuente de inequidades. Sin embargo, es dable indicar que las motivaciones especulativas no constituyen las únicas causales para la existencia de tierras urbanas vacantes. Durante el Seminario Internacional sobre Tierra Vacante realizado en Río de Janeiro en el año 1999 quedó ampliamente ilustrada una gama de factores causales, variando desde la escasez de recursos para desarrollar la tierra, hasta condicionantes ambientales, como inductores de la creación de espacios urbanos sin uso definido, sin obviar los impedimentos de orden jurídico y presiones políticas (Larangeira, A.; 2004).

El tema de las tierras vacantes implica abordar la problemática del uso irracional e inadecuado del suelo urbano, con el propósito de promover acciones que tiendan a una mayor ocupación y consolidación del suelo urbano. Este abordaje implica reconocer a las tierras vacantes tanto como un problema como una

¹ Tesis de Doctorado en Geografía (FACHE-UNLP) titulada "Lógicas y tendencias de la expansión urbana residencial en áreas periurbanas de ciudades medias. El caso de la ciudad de La Plata", y realizada a través de una Beca Doctoral del CONICET.

oportunidad. Consideradas como un *problema*, se reconoce que la modalidad de producción de suelo urbano, dispersa y con grandes vacíos intersticiales trae aparejada un incremento de los costos de urbanización, tanto económicos como socioambientales, presionando sobre el presupuesto público para su mantenimiento, y dificultando la integración entre los barrios (Plan Estratégico Territorial, 2011). Mientras que si se considera a los espacios vacíos como *oportunidades*, los mismos serían útiles para poder reorientar la forma de crecimiento y desarrollo urbano (Larangeira, 2004). El potencial de oportunidad dependerá de la importancia de reutilizar dicho espacio, el carácter estratégico de su ubicación y la proximidad a arterias principales y/o a servicios circundantes que dicho suelo presenta.

En este contexto, consideramos que el análisis de la problemática de las tierras vacantes en la Microrregión del Gran La Plata, y el abordaje de experiencias de reutilización de las mismas, contribuirá a la definición de estrategias que promuevan su uso y/o la reconversión futura del suelo vacante en pos de un desarrollo urbano sustentable que permita desacelerar la fuerte expansión urbana y el excesivo consumo de suelo. La definición de estrategias de reutilización de las tierras vacantes pretende contribuir tanto a la recuperación de la calidad urbana-ambiental como la revitalización social y económica de las áreas intervenidas.

2 APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE TIERRA VACANTE

La preocupación desde ámbitos públicos y privados acerca del destino de las tierras vacantes existentes, ha llevado al desarrollo de diversos estudios, en función de entender los factores que intervienen en el proceso de producción y gestión de las mismas como así también los problemas para la ciudad que trae aparejada su existencia, y de avanzar en la formulación de políticas urbanas que orienten su utilización o recuperación.

Un antecedente relevante en la materia por la amplia discusión generada, lo constituye el Seminario Internacional sobre "Tierra Vacante Urbana: Nuevos Desafíos y Oportunidades", realizado en 1999 en Río de Janeiro (Brasil). Entre los principales aportes del Seminario puede mencionarse el reconocimiento de que el fenómeno de la tierra vacante debe su existencia a un cúmulo de razones que varían no sólo según la ciudad sino también entre los barrios de la misma ciudad, dejándose en claro que ya no es suficiente la explicación tradicional que atribuía la tierra vacante a motivos puramente especulativos, todo lo cual complejiza el desarrollo de un marco de trabajo conceptual. Dichos aportes permiten comprender mejor la temática, y la enmarcan en procesos urbano-territoriales más amplios y complejos que dan cuenta de la multiplicidad de causas -prácticas especulativas, ausencia de recursos financieros suficientes, impedimentos legales o jurídicos-, y de consecuencias que este fenómeno presenta.

En este punto del trabajo, y dado que existen diversas denominaciones para dar cuenta del suelo sin uso o subutilizado -tierra vacante, vacíos urbanos, baldíos, tierras de engorde, vacantes latentes-, resulta necesario intentar responder a la pregunta ¿qué se entiende por tierra vacante?.

Fausto Brito y Rábago (2001) definen la tierra vacante como los terrenos remanentes a la dinámica urbana, que permanecen vacíos o subutilizados; o que todavía reconocidos como urbanos y servidos directamente o muy próximos a infraestructuras ya instaladas, no se desarrollan en la plenitud de su potencial, contrariando el principio de función social de la propiedad. En el mismo sentido, Clichevsky (2002) define a las tierras vacantes como aquellas tierras permanentemente desocupadas que se localizan dentro de los límites urbanos, excluyendo parques, plazas o áreas de protección ecológica destinadas a usos públicos.

Larangeira (2004) señala que las denominaciones pueden ser tantas como son los tipos, tamaños, ubicaciones y motivos determinantes de que tramos de suelo urbano permanezcan sin uso efectivo, o no alcancen su mejor potencial de utilización; siendo múltiples además las posibilidades de interpretar los orígenes del fenómeno y de desarrollar estrategias y acciones para mitigar sus consecuencias.

De las definiciones antes citadas puede reconocerse como común denominador, la referencia tanto a la subutilización como a la falta de usos de terrenos y edificios abandonados de propiedad pública y/o privada. Y es en este sentido amplio del concepto que consideraremos a las tierras vacantes en el presente trabajo. Asimismo, las tierras vacantes pueden reconocerse, por un lado, como espacios de oportunidad con un importante potencial social y de uso para las diversas actividades urbanas. Estas tierras revisten un carácter estratégico en el control del crecimiento urbano expansivo y en la conformación de un espacio urbano consolidado. Un uso y reutilización racional de las tierras vacantes contribuirían a recomponer y ordenar la ciudad en su totalidad, favoreciendo la integración socio-territorial. Pero, por otro lado, la tierra vacante puede constituir una forma conflictiva de extender el hábitat, si no se garantiza una adecuada movilidad de

la población, y si el saneamiento y la higiene urbana no pueden concretarse. Por este motivo, la expansión urbana debería controlarse mediante políticas que estimulen la ocupación de lotes en áreas provistas de una infraestructura adecuada.

La formación de tierras vacantes puede comprenderse mejor si se consideran las diferentes lógicas y actores que intervienen en la construcción del espacio urbano, y si recordamos, como señala Urriza (2011), que la tierra constituye una reserva de valor y una forma de inversión segura con relación a otras. Frente a esta situación, el suelo y, en particular, las tierras no ocupadas y/o subutilizadas deben formar parte de las prioridades de intervención del Estado, enmarcándose las políticas sobre tierra vacante en la política urbana general y las nuevas formas de gestión (Clichevsky, 2007).

3 ¿QUÉ HACER CON LAS TIERRAS VACANTES?

La preocupación existente en nuestros días acerca de la reutilización de tierras vacantes en pos de contribuir tanto a la recuperación de la calidad urbana-ambiental de ciudades dispersas y constituidas a modo de un complejo mosaico, como a la revitalización social y económica de las áreas intervenidas, ha llevado a la búsqueda de estrategias que posibiliten su efectiva integración socioterritorial al resto del espacio urbano en el que se insertan y de una gestión que favorezca la implementación de las mismas, contribuyendo a recomponer y ordenar la ciudad en su totalidad.

Por recuperación urbana se entiende a una variedad de intervenciones tendientes a mejorar las condiciones e intensificar el uso de una zona urbana ya existente para acomodar población y actividades económicas, en oposición a las acciones destinadas al desarrollo de nuevas áreas urbanas en terrenos periféricos para acoger nueva población y actividades económicas. La recuperación urbana promueve el mejor uso en términos sociales y económicos de un territorio que padece deterioro social, económico y físico e infrautilización de sus activos, edificios, suelo, infraestructura o espacios públicos (Rojas, 2004).

3.1 Algunas Experiencias de Refuncionalización de Tierras Vacantes.

La búsqueda de experiencias de refuncionalización de las tierras vacantes en otros países como así también en nuestro país, ha permitido reconocer que se trata de una problemática común a la mayoría de las ciudades contemporáneas, más allá de que puedan reconocerse ciertas particularidades o diferencias dependiendo de cada configuración espacial-urbana específica, y de las necesidades e intereses que tiene cada comunidad.

Asimismo, se han podido reconocer trabajos en los cuales se plantean los beneficios sociales y ecológicos que producen, con muy pequeñas inversiones, las tierras vacantes a las ciudades. Entre los principales beneficios que se señalan, es posible mencionar: absorción de aguas pluviales, regulación de la temperatura del aire, depuración del aire (absorción de la contaminación), absorción de carbono, control de inundaciones, espacios de recreación y encuentro social, mejoramiento paisajístico de los barrios, entre otros. En esta línea argumentativa, Ortiz De Villajos Carrera (2012) en "*Vacíos urbanos, por qué no?*" señala que "la red de vacíos pensada desde un proyecto de ciudad único sería más apropiada. Así, no todos se ejecutarían desde las mismas pautas, como ocurre en la actualidad, donde los vacíos son pensados de manera aislada. (...). Sería interesante abrir en estas pompas urbanas las puertas al espacio público. Los vacíos encontrados nos permiten construir pulmones que en un futuro serán necesarios, si no lo son ya, en una ciudad en continuo crecimiento y sin límites aparentes. Habría que incorporar la figura de máxima protección a los vacíos encontrados dentro de la ciudad. Los vacíos se presentan como esponjas capaces de absorber valores que la ciudad no posee. (...). Estos vacíos urbanos, atendiendo sólo a sus dimensiones, constituyen de por sí un hito en la ciudad, pues no encontramos áreas de estas características interiores en ningún otro punto. (...). Los vacíos urbanos podrían ser a la ciudad lo que las páginas en blanco al libro. Generan el ritmo necesario para hilar la lectura. La lectura de la ciudad. De su historia".

En relación a las estrategias utilizadas por las ciudades estadounidenses, en el artículo *¿Qué pueden hacer las ciudades con sus vacíos urbanos?*, Vinnitskaya (2013) da a conocer las estrategias sobre cómo estas urbes están afrontando la problemática de los vacíos urbanos a gran escala, no tanto por su tamaño sino por su dispersión en la trama. Cabe destacar, que en algunas ciudades de los EEUU, la cantidad de tierras vacante es muy alta; a modo de ejemplo, en la Ciudad de Detroit (Michigan, USA) cerca de un tercio de las tierras se encuentra en ese estado de vacancia.

En el caso particular de la Ciudad de Filadelfia, Vinnitskaya (2013) señala que se registran alrededor de 40 mil parcelas sin uso, de las cuales 753 son actualmente utilizadas como huertos comunitarios o granjas. La implementación de estos proyectos se dificulta si se considera que el 74% de dichas tierras son de propiedad privada. En este marco, en el año 2012, la ciudad de Filadelfia sanciona un nuevo “Reglamento de Zonificación” que reconoce la agricultura urbana como una designación de uso legítimo de la tierra, y se compromete a proteger y promover dicha actividad. El reglamento crea un incentivo para que la gente pueda trabajar legalmente las tierras de propiedad privada. Por su parte, en la ciudad de Nueva York -con aproximadamente 30 mil terrenos baldíos- se ha producido la conversión de lotes de propiedad municipal vacantes en parcelas comunitarias prósperas que varían con el uso y el contexto. El Programa “596 Acres” ayuda a inspirar las intervenciones comunitarias en los barrios en crisis y pone tierras a disposición del público.

En cuanto a experiencias de refuncionalización de tierras vacantes en ciudades europeas pueden citarse las siguientes: Jardines compartidos en París; Vacant lot en Londres; y Esta es una plaza en Madrid.

La experiencia denominada “Jardines compartidos” fue llevada adelante por el Municipio de París en el período 2003-2008, en el marco de un Plan de Desarrollo Sostenible para la ciudad, apoyándose en un proceso de concertación y de fuerte implicación de sus habitantes. Un Jardín Compartido es un lugar abierto al barrio que favorece el encuentro entre generaciones y culturas, contribuyendo a valorizar los recursos locales. Por ello, el Ayuntamiento de París apoya la construcción de jardines colectivos, en la medida que los mismos sean el fruto de una creación colectiva y concertada. La participación de los habitantes en la vida del jardín (plantación, fiestas, eventos culturales) y en la gestión del lugar, será favorecida y deberá permitir el desarrollo de la presencia vegetal en la ciudad. Asimismo, un Jardín Compartido es un terreno de experimentación para prácticas respetuosas con el medio ambiente, favoreciendo el mantenimiento de la biodiversidad del medio urbano. La creación de jardines compartidos se realiza a través de un Convenio entre el Ayuntamiento y la Asociación que lleva a cabo el jardín. Esta última se compromete a garantizar un uso adecuado del terreno como jardín comunitario y sin perjuicio de la vecindad. Cuando el lote deba ser construido, el Ayuntamiento se encarga de facilitar la recolocación del jardín en otro lote urbano vacío.

En la ciudad de Londres, el Proyecto “Vacant Lot” (2008) consiste en la posibilidad de uso de terrenos vacantes en la ciudad con fines agrícolas. Gran cantidad de kilogramos de tierra se esparcieron por todo Londres Este para formar jardines instantáneos. El proyecto es una forma de “*grow your own*” o planta tú mismo, filosofía que empezó con los jardines obreros pero que hoy en día, con la falta de espacio libre en las ciudades, sería imposible. Se crean de esta forma jardines temporales en terrenos vacantes; no planteándose así problemas a la hora de levantarlos para construir en un futuro en el terreno.

El Proyecto “Esta es una plaza” realizado en la ciudad de Madrid consiste en la elaboración de un plan de autogestión vecinal con carácter temporal (convenio de cesión a 5 años prorrogable) de un terreno de 1500 m², propiedad del Ayuntamiento de Madrid, con una actividad principal de huerto comunitario. El proyecto apunta a la creación de un espacio público que sea agradable y donde se puedan desarrollar actividades lúdicas, culturales, educativas y ambientales, que ayuden a la interacción. La finalidad del proyecto es facilitar los procesos de ciudadanía activa, mediante la participación activa y consciente de los vecinos en la gestión de los espacios públicos.

Asimismo, en la ciudad de Madrid, la Organización “Todos por La Praxis”² ha redactado la “*Guía para la Activación de Vacíos Urbanos Autogestionados*”. Esta Guía tiene el objetivo de servir como instrumento práctico y útil que ayude a los diversos agentes, grupos, asociaciones o personas individuales a poner en valor espacios vacíos existentes en las ciudades y destinarlos a usos que reviertan en beneficio de la comunidad. El objetivo de esta guía no reside en proponer proyectos, ni sugerir posibles usos, fines o actividades para los diferentes vacíos urbanos -públicos y/o privados-, sino fundamentalmente en informar a las personas acerca de una serie de actuaciones previas y necesarias en todo proceso de activación de los espacios urbanos vacíos (Ej. identificar al titular del terreno a intervenir; determinar cuál es su régimen jurídico-urbanístico; fijar en forma de convenio, el espacio para la concertación entre propietario y agente, asociación o colectivo que permita implantar un uso provisional en dicho espacio vacío para cubrir una carencia de equipamiento social, cultural o deportivo, y poder prestar así un servicio a la comunidad). En

² “Todo por la praxis” se articula como un laboratorio de proyectos estéticos de resistencia cultural, un laboratorio que desarrolla herramientas con el objetivo de generar un catálogo de herramientas de acción directa y socialmente efectivas. Se trata de un equipo de carácter multidisciplinar que desarrolla parte de su trabajo en la construcción colaborativa de dispositivos micro-arquitectónicos o micro-urbanísticos que permitan reconquistar el espacio público a través de su uso colectivo. http://www.todoporlapraxis.es/?page_id=42

resumen, la Guía contribuye a comprender una serie de herramientas jurídicas básicas para la realización de una serie de actuaciones previas imprescindibles para la fructífera implantación del nuevo uso.

En Argentina, puede mencionarse el caso de la ciudad de Rosario, en donde se realizó en el año 2003 un inventario (participativo) de tierras vacantes en las áreas urbanas y periurbanas, tendiente a su potencial adaptabilidad para la agricultura urbana, como base para el desarrollo de planes de uso del suelo y su integración en las políticas municipales para el uso del suelo. Dicha actividad se enmarcaba en el Proyecto *“Optimización de uso de suelo vacante para la AU”* implementado simultáneamente en tres ciudades de América Latina: Cienfuegos - Cuba; Valadares - Brasil y Rosario - Argentina. El municipio acepta a la agricultura urbana como una forma de uso legal del suelo y la integra en la planificación para el uso del suelo urbano y en los programas de desarrollo, a través del desarrollo de huertos comunitarios en terrenos públicos baldíos cedidos por la municipalidad.

Pueden mencionarse además otros casos de refuncionalización de las tierras vacantes, aunque no relacionados a la posibilidad de uso de las mismas con fines agrícolas. Al respecto, Gioria, B. (2003) señala para la ciudad de Santa Fe, la renovación de antiguas infraestructuras urbanas, obsoletas y poco funcionales, pero con una excelente ubicación: los antiguos galpones del ferrocarril Santa Fe (ex Francés) creando allí el Centro de Convenciones; el paseo de compras Recoleta, construido en antiguas vías del mismo ferrocarril y el loteo de los terrenos del mismo ferrocarril, en donde se construyeron casas de categoría a pocas cuadras del centro propiamente dicho.

En la Región Metropolitana de Buenos Aires -RMBA-, se han relevado los siguientes Proyectos de refuncionalización de tierras: Proyecto “Nueva Centralidad” en el Ex Batallón 601 de Malvinas Argentinas, “Base Aérea de la VII Brigada” en el Partido de Moreno y el Proyecto “Base Aérea de Morón” en el Partido de Morón. Asimismo, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -CABA-, se destacan como ejemplos de refuncionalización de áreas degradadas y sin uso, el caso de Puerto Madero y el del Mercado del Abasto. Asimismo, puede mencionarse la apertura en el año 2013 del Concurso del Plan Maestro para el Desarrollo de las Playas Ferroviarias de Caballito, Liniers y Palermo. Dicho concurso busca intervenir sobre las últimos grandes terrenos que aún permanecen libres en la CABA para remediar (o al menos paliar) problemas en estas zonas que luego repercuten en el resto de la ciudad, como la falta de conectividad, la discontinuidad del tejido y la degradación urbana.

3.2 Estrategias de recuperación de tierras vacantes en el Gran La Plata

En el Gran La Plata (La Plata, Berisso y Ensenada), las transformaciones territoriales que se produjeron en las últimas décadas han alterado su morfología urbana dando lugar a una estructura urbana dispersa, desarticulada y socialmente fragmentada. En las ciudades de la región el crecimiento urbano se realiza sin criterios que favorezcan una integración socioterritorial (Gráfico 1). El acelerado proceso de expansión urbana registrado se traduce en mayores costos de urbanización frente a la necesidad de extender la infraestructura de servicios básicos y de transporte a las zonas periféricas.

En este contexto, se abordan a continuación dos ejemplos de refuncionalización al interior de la Microrregión del Gran La Plata, los cuales son terrenos vacantes propiedad del Estado que generan vacíos e interrupciones en el tejido urbano debido a su superficie y localización. Utilizaremos para clasificarlos la tipología desarrollada por Carabajal, Servetti y Souto (2011), quienes distinguen: i. Vacíos indefinidos (Obras inacabadas), ii. Vacíos residuales (Edificios abandonados), iii. Vacíos latentes (Solares vacantes), y iv. Vacíos obsoletos (Infraestructuras públicas en desuso).

La utilización y refuncionalización de las tierras vacantes de la región constituirían una oportunidad a aprovechar tendiente a disminuir los problemas asociados al proceso de expansión urbana: mayores costos de urbanización, saturación de las infraestructuras tradicionales ya existentes, crecimiento excesivo de los viajes en automóvil, problemas de congestionamiento, degradación ambiental y urbana, entre otros. Los espacios vacantes se constituyen así en un factor de importancia para absorber este crecimiento de manera más eficiente -mayor y mejor utilización del recurso tierra-; su integración física y funcional a la ciudad contribuiría a generar una mayor compacidad del tejido, fundamental para el logro de la sustentabilidad urbana.

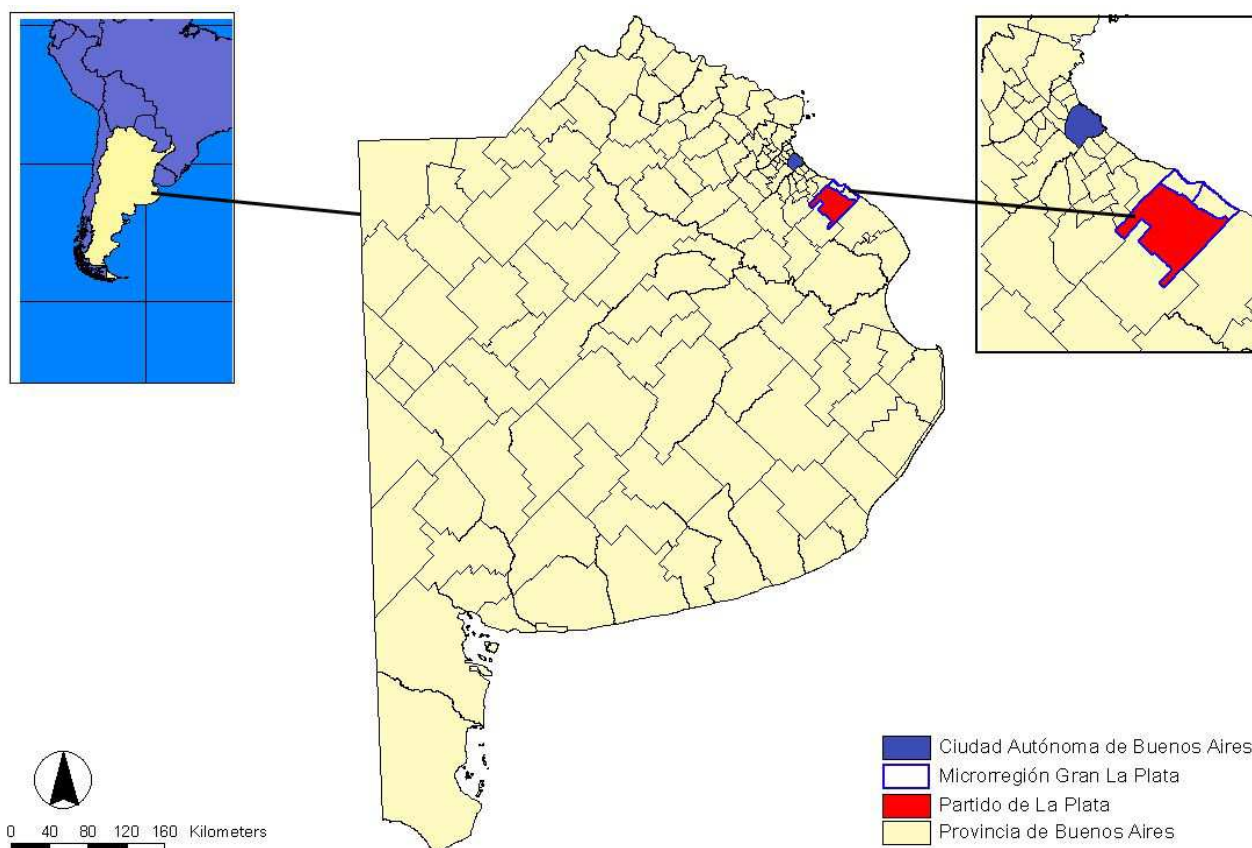


Gráfico 1. Localización Geográfica de la Microrregión del Gran La Plata al interior de la Provincia de Buenos Aires, Argentina
Elaboración Propia

En el caso de La Plata, para el año 2006 un 8% de la superficie total del Partido correspondía a terrenos baldíos, lo cual representaba una superficie de 72.8 km². De ese total, unos 42 km² (4.7% de la superficie total del Partido) correspondían a áreas baldías no anegables en zonas urbanizadas, es decir, tierras potencialmente aptas para su ocupación por parte de la población (CISAUA, 2006). La información actualizada al año 2012, permitió reconocer del total de tierras vacantes de La Plata para el año 2006, aquellas que en la actualidad tenían otros usos (residencial o productivo), como así también aquellas subutilizadas. A partir de dicha actualización, un 20.8% -4267 parcelas- presentaba al 2012 un uso residencial; 13% -2682 parcelas- un uso productivo y un 2.3% -476 parcelas- estaba subutilizadas.

a. Terreno Vacante correspondiente al Ex BIM III - Batallón de Infantería de Marina Número 3 (Partido de Ensenada).

El Predio del Ex Batallón de Infantería de Marina N°3 - BIM III (Partido de Ensenada) constituye una reciente experiencia de recuperación de tierras vacantes al interior del Gran La Plata. Este caso constituye un “vacío residual”, es decir, un predio con un edificio abandonado. Se trata de un ejemplo de reconversión de predios militares subutilizados, los cuales resultan en la actualidad óptimos para su utilización con una función social adecuada.

El predio del ex BIM III cuenta con una superficie de 9 hectáreas ubicadas en el límite entre Ensenada y La Plata, y lindante a Berisso. En dicho predio está finalizando la construcción de las nuevas sedes de las facultades de Psicología y Humanidades, un Campo de Deportes y la Casa de la Memoria en el marco del denominado “Plan Maestro del Bosque Norte” de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Del plan ya se encuentran construidas las aulas, dependencias administrativas y centros de investigación de la Facultad de Psicología -4.500 m²- y la Facultad de Humanidades -8.000 m²- (Gráfico 2).

Para cuantificar los principales impactos -positivos y negativos- de la construcción de estas dependencias, cabe destacar que la Facultad de Humanidades tiene más de 7500 estudiantes, unos 3250 ingresantes por año, 860 docentes y 120 no docentes. Mientras que la Facultad de Psicología tiene 7000 estudiantes, unos 1750 ingresantes por año, 300 docentes y 40 no docentes. Entre ambas congregan una población aproximadamente 20 mil personas entre alumnos, docentes y no docentes.

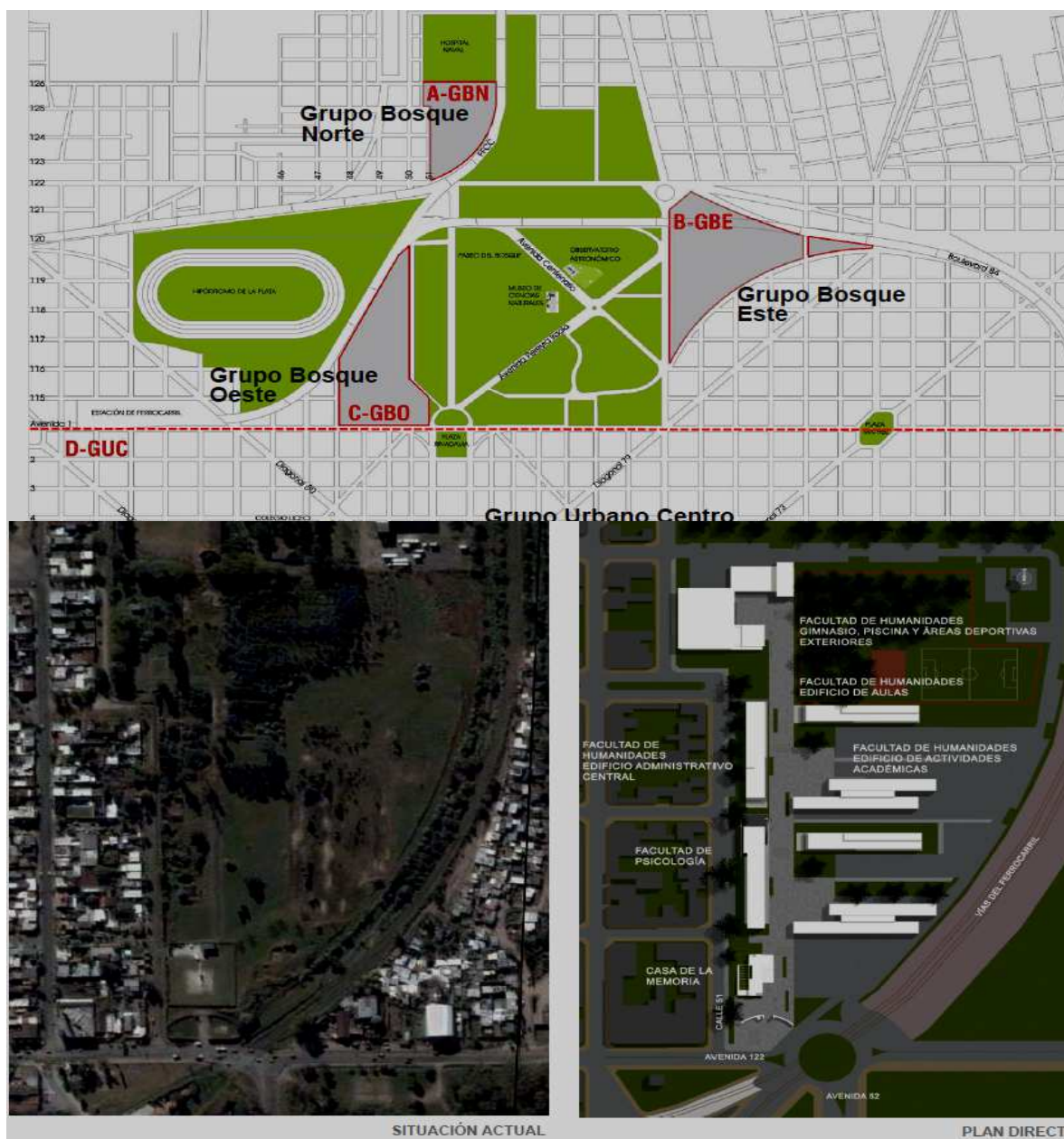


Gráfico 2. Facultades de Psicología y Humanidades en el marco del “Plan Maestro del Bosque Norte” de la UNLP.

Fuente: Secretaría de Planeamiento, Obras y Servicios, Universidad Nacional de La Plata, 2011.

La construcción de la Casa de la Memoria ocupará 1.000 m². Alrededor de 3 hectáreas de los terrenos del Bosque Norte se destinarán al Campo de Deportes. Está proyectado que se construyan varios pabellones, lo que implicará un crecimiento de más de 18.000 m². Se instalará un helipuerto para uso sanitario e instalaciones de estacionamiento, parquización y arbolado (Gráfico 2). El estacionamiento cuenta con 14.873 m², y permite albergar 740 vehículos, considerando una relación de 1 vehículo cada 5 personas y una asistencia promedio por turno de 4.000 personas.

El sector urbano analizado tiene una deficiente comunicación con La Plata y con Berisso, por lo cual se han realizado gestiones para mejorar el sistema de transporte en la zona. El tema del transporte resulta prioritario al analizar este caso de recuperación urbana. Se ha previsto desde la UNLP contar con una “línea de micros universitaria” que una el centro de la Ciudad con las dos unidades académicas localizadas en el ex BIM III y las otras que se levantan en el Bosque. Con ese fin, se ha firmado un convenio entre el Gobierno bonaerense, la Municipalidad de La Plata y la Universidad que contempla la puesta en marcha de una “Línea Universitaria” con “puntos seguros” para el ascenso y descenso de pasajeros, permitiendo contar con un servicio con capacidad para responder al crecimiento de la demanda de usuarios. Esta línea se

sumará al servicio ofrecido por el Tren Universitario, que une la estación de trenes de la Ciudad con el Hospital General San Martín.

El predio del ex BIM 3 se encuentra próximo a zonas residenciales de baja escala con asentamientos precarios, al Paseo del Bosque -uno de los principales parques urbanos de la ciudad y la región-, al ex Hospital Naval -donde se desarrollan actividades académicas de la Facultad de Medicina y de la Escuela de Enfermería-, y a los complejos Siderúrgico y Petroquímico de Ensenada -uno de los complejos industriales más importantes del país-. Al mismo tiempo, se encuentra ya licitada la continuación de la autopista La Plata - Buenos Aires, que cambiará significativamente la configuración urbana y regional del sector.

El desembarco de la UNLP en el Barrio El Dique en Ensenada se encuentra relacionado al proceso de integración de la Universidad a la Región. Se prevé que el impacto del mismo sea la jerarquización a nivel comercial e inmobiliario del barrio. El impacto del traslado de las dos facultades, también se sentirá en el centro de la ciudad dado que dejarán de circular más de 20 mil personas y 3 mil vehículos por día.

b. Terreno Vacante en Camino Gral. Belgrano entre 517 y 514, Ringuet (Partido de La Plata).

Se trata de un *vacío residual indefinido*, dado que una parte del mismo alberga una obra inacabada (vacío indefinido) y otra parte del predio presenta un edificio abandonado hace más de dos décadas (vacío residual). En dicho edificio funcionaba antiguamente la Fábrica S.I.A.P. (Sociedad Industrial de Aparatos de Precisión), en la que se producían taxímetros y relojes para tableros de automóviles. En 1994, la firma presenta quiebra y vende el predio de seis hectáreas que albergaba la planta fabril para cubrir parte de sus deudas (Gráfico 3).

En el año 1997 el predio ubicado entre el Camino General Belgrano, la avenida 19, las calles 514 y 517, fue adquirido por la Empresa Maccarone S.A. -Empresa Constructora del Primer Shopping de Capital Federal: el Patio Bullrich- para la construcción de un Complejo Recreativo-Gastronómico "Showcenter". La Empresa estimaba invertir unos 50 millones de dólares para la construcción del complejo de entretenimiento, el cual contaría con una superficie de 80.000 m², 14 salas de cine, 20 pistas de bowling y 1500 cocheras. Sin embargo, el megacomplejo que debió inaugurarse en 1998 no pudo ser concretado por problemas con el gremio de la construcción. La obra quedó paralizada a los seis meses de iniciarse, en medio de una creciente recesión y reiteradas protestas de la UOCRA. La caída definitiva del proyecto devolvió las tierras al Fideicomiso de Recuperación Crediticia de la Provincia, que a fines de 2009 las cedió a la Suprema Corte por un valor de 12 millones de pesos.

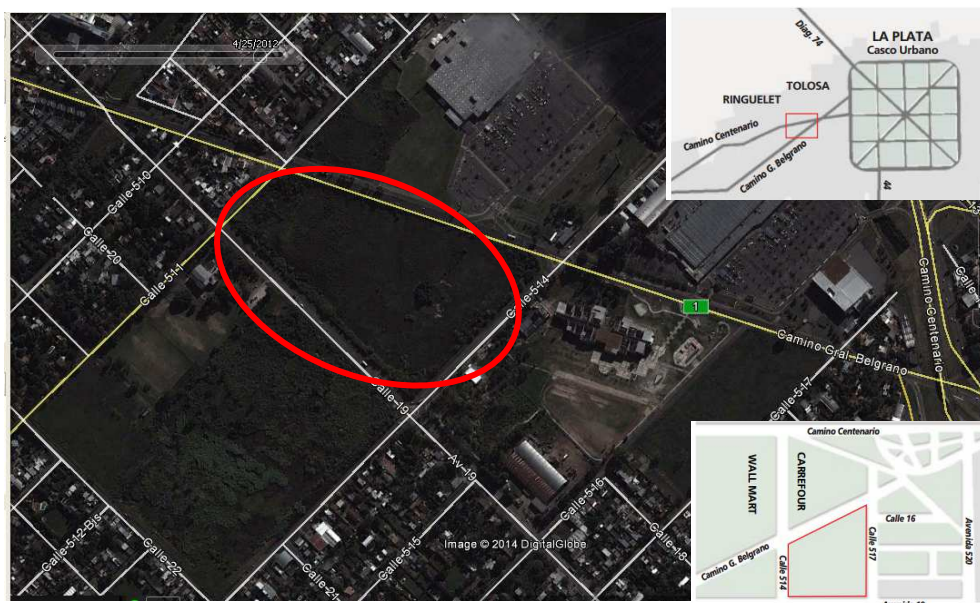


Gráfico 3. Tierra Vacante próxima al Camino General Belgrano entre 517 y 514, Ringuet.

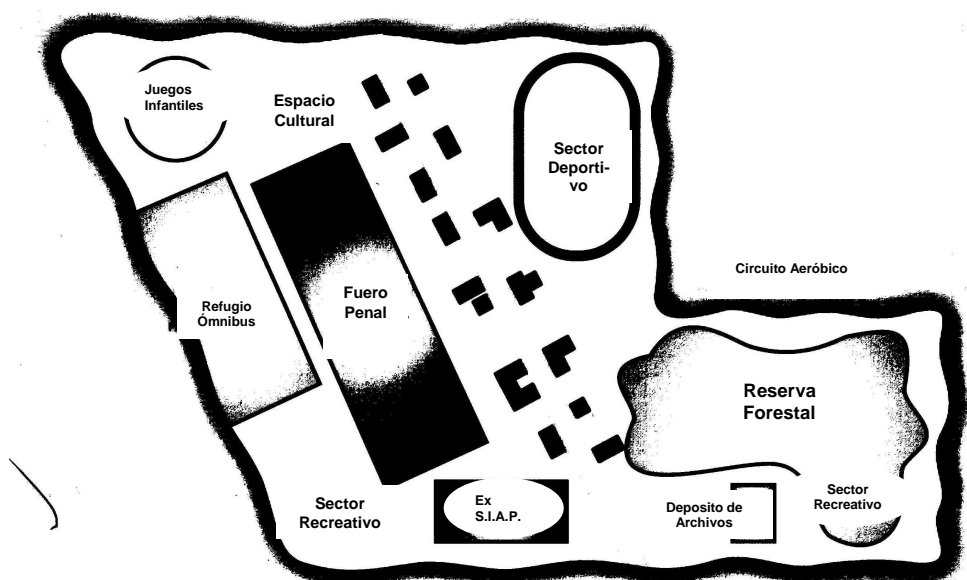
Fuente: Elaboración Propia

En estas tierras, y tendiente a la descentralización de actividades del centro platense, se está construyendo actualmente la denominada "**Ciudad Judicial**". El plan de desarrollo futuro de la "ciudad judicial" se estructura con un complejo edilicio de unos 15 mil metros cubiertos destinado a convertirse en sede de los

tribunales penales, con ámbitos destinados a audiencias, juicios y despachos de fiscales y magistrados. En el año 2012 se comenzó con el traslado del archivo del Fuero Civil y otras dependencias complementarias, que serán el puntapié inicial para un ambicioso plan que también prevé trasladar a estos terrenos, el Archivo Penal y el Depósito de Legajos, restaurar la casona existente y levantar un nuevo palacio tribunalicio para el Fuero Penal, según se confirmara desde la Suprema Corte bonaerense³.

Asimismo, en el mencionado predio se encuentra el **Parque Recreativo Zona Norte**. Este emprendimiento deportivo, cultural y de recuperación ambiental, que ocupa varias de hectáreas, fue inaugurado en 2010 por la Comuna platense a partir de un convenio de comodato por cinco años firmado con la Corte. Mediante un Convenio realizado en el año 2010 entre la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de La Plata, el primero de éstos afecta en forma gratuita a favor de la Municipalidad mediante permiso de uso precario, una parte de la superficie total del predio ubicado en Camino General Belgrano, Av. 19 entre 514 y 516 de la Localidad de Ringuelet del Partido de La Plata. La superficie total del terreno es de 63.742,66 m2. La afectación del mismo se otorga por el término de tenencia de 5 años, renovables cada 2 años.

La afectación tiene como objeto el establecimiento por parte de la Municipalidad, bajo su exclusivo cargo, costo y responsabilidad, de un espacio de uso público consistente en: 1. Circuito Aeróbico; 2. Sector Deportivo; 3. Sector Recreativo; 4. Sector Reserva Forestal; 5. Sector Juegos Infantiles; 6. Refugio para Ómnibus; 7. Espacio Cultural (Gráfico 4). Estos usos fueron propuestos por los vecinos y/o instituciones intermedias de la Localidad, conforme a lo dispuesto por la Ordenanza N° 10.459



EDIFICIOS SUPREMA CORTE DE JUSTICIA

Gráfico 4. Predio localizado entre el Camino General Belgrano, Avenida 19 y las calles 514 y 516.

Fuente: Convenio entre la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires y la Municipalidad de La Plata, 25 de Marzo de 2010.

Cabe señalar, que este espacio vacante ha sido recuperado por medio del Programa “Chau Baldío”, y apunta a dar respuesta a la insuficiente cantidad de espacios verdes públicos que tienen para disfrutar los vecinos de zona norte. Entre los actores sociales que participaron de esta recuperación cabe destacar a la Subsecretaría de Proyectos Especiales, distintas Cooperativas de Trabajo del Programa de Terrenos Baldíos y miembros de la Delegación de Ringuelet.

4 REFLEXIONES FINALES

La problemática de las tierras vacantes en las ciudades de América Latina, y en particular de nuestro país, cobra cada vez más relevancia, si se pretende revertir -o al menos disminuir-, la actual tendencia de crecimiento urbano expansivo, gran consumidora de recursos limitados y no renovables, como es el suelo urbano. Para ello se debe trabajar en nuevas formas de gestión del suelo urbano y en la definición de

³ Fuente: La “Ciudad judicial” de Ringuelet comienza a tomar forma. Diario El Día, 09/10/2012.

políticas de suelo que comprendan el rol del sector privado, y particularmente el sector inmobiliario, al interior del proceso de retención-especulación rentística de las tierras vacantes. Sin embargo, las motivaciones especulativas no constituyen las únicas causales para la existencia de tierras urbanas vacantes, existiendo una amplia gama de factores causales, que van desde la escasez de recursos para desarrollar la tierra hasta condicionantes ambientales. La importancia del reconocimiento de esta multicausalidad en la vacancia de la tierra permitirá trabajar en la búsqueda de las estrategias más adecuadas para dar respuesta a esta compleja situación. De lo contrario, se continuarán aplicando aumentos en el impuesto inmobiliario a los terrenos baldíos, con resultados poco alentadores.

La necesidad de afrontar la reutilización en lugar del crecimiento extensivo, y el compromiso en mejorar la ciudad existente obliga a reflexionar en profundidad sobre el tema de las tierras vacantes, para contribuir así en la búsqueda de soluciones que permitan orientar los procesos de recuperación, refuncionalización y renovación urbana en áreas vacantes. Estos espacios provocan “rupturas” en el territorio, afectando la conformación del paisaje consolidado. Por ello, las respuestas generadas por las ciudades para incorporar las tierras vacantes al tejido urbano que las acoge no deberían ser siempre las mismas; la búsqueda de nuevas respuestas constituirá uno de los mayores retos en la planificación de la ciudad del futuro.

La formulación de estrategias de integración de las tierras vacantes exige un profundo debate que involucre una acción coordinada de todos los actores territoriales involucrados en la definición de la ciudad en la que desean para vivir; sólo así seremos capaces no sólo de comprender mejor la formación de las tierras vacantes sino fundamentalmente de resolver los problemas actuales y futuros inherentes al proceso de construcción de las ciudades. Para ello, se necesita un Estado presente en el diseño de políticas urbano-territoriales, que impida un crecimiento desordenado de la urbanización. Es decir, un Estado con capacidad de formular políticas explícitas que permitan moderar y controlar los procesos en curso. En este marco, la discusión debería centrarse en las posibilidades de consolidación del suelo actualmente urbanizado y de utilización de terrenos urbanos existentes en lugar de utilizar nuevas extensiones periféricas, tendiente al logro de una transformación virtuosa del territorio frente a las características actuales que presenta el crecimiento urbano.

Los casos analizados para el Gran La Plata -Terreno Vacante del Ex Batallón de Infantería de Marina N°3 y Terreno Vacante sobre el Camino Gral. Belgrano ponen de manifiesto la importancia de comprometer al Estado como un actor clave en los procesos de refuncionalización de las tierras vacantes, como así también la relevancia de la participación ciudadana para el éxito del proyecto.

Por último, y tendiente al logro de la inclusión de las políticas sobre tierra vacante en la política urbana general y en las nuevas formas de gestión, consideramos que el abordaje de esta problemática contribuirá a un accionar del Estado que se oriente a la gestión eficaz del territorio a través de la implementación de políticas directas de carácter integral y a generar instrumentos que tiendan a revertir o disminuir los actuales desequilibrios territoriales y las asimetrías sociales.

5 BIBLIOGRAFÍA

BOSSIO, S. (2006) Rehabilitar para mejorar la calidad de vida. Criterios y Ejemplos de rehabilitación del patrimonio arquitectónico y urbano. VIII Congreso Internacional de Rehabilitación del Patrimonio Arquitectónico y Edificación. www.conceptourbanogb.com/articulos/rehabilitar.pdf

BOWMAN, A. PAGANO, M. A. (2004). Terra Incognita: Vacant Land and Urban Strategies. Georgetown University Press. Washington, DC. <http://press.georgetown.edu/book/georgetown/terra-incognita>

CISAUA (2006). *Análisis Ambiental del Partido de La Plata. Aportes al Ordenamiento Territorial*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

CLICHEVSKY N. (2001). Tres casos de utilización de tierra vacante en el Área Metropolitana de Buenos Aires, Cambridge, Documento de Trabajo, Lincoln Institute of Land Policy.

— (2002). Tierra vacante en ciudades latinoamericanas. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy -LILP.

— (2007). La tierra vacante revisitada. Elementos explicativos y potencialidades de utilización”, *Cuaderno Urbano (Resistencia)*, 6, 195-220.

FAUSTO BRITO, A. y RÁBAGO, J. (2001). ¿Vacíos urbanos o vacíos de poder metropolitano?, *Revista Ciudades (Puebla)*, 49, 33-39.

FREDIANI, J. (2012). Tierra Vacante y Desarrollo Urbano. Estrategias para su Integración en Ciudades Medias. El Caso del Gran La Plata. Capítulo de Libro en: Bozzano, H. y Girardot, J.J. (Coord.). *Inteligencia Territorial. Teoría, métodos y casos en Europa y América Latina*. Edulp - Editorial Universitaria de La Plata. pp. 459-463.

— (2010). Lógicas y tendencias de la expansión residencial en áreas periurbanas. El Partido de La Plata, Buenos Aires, Argentina, entre 1990 y 2010 [en línea]. Tesis doctoral. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Publicación de la FaHCE. Disponible en: <http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.355/te.355.pdf>

GIORIA, B. (2003). Refuncionalización de terrenos del puerto y ferrocarril en la ciudad de Santa Fe, Argentina. Biblio 3W, *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. VIII, nº 448, 25 de mayo de 2003. <http://www.ub.es/geocrit/b3w-448.htm>.

GODOY, S. (2006). "Reflexiones para el aprovechamiento de los vacíos urbanos en localidades del Área Metropolitana del Gran Resistencia. Caso Barranqueras". FAU, UNNE. <http://arq.unne.edu.ar/publicaciones/comunicaciones06/ponencias/godoy.pdf>

LARANGEIRA, A. (2004). Tierra vacante en las ciudades de América Latina. Desafíos y Oportunidades. Seminario Internacional "Tierra Vacante: Nuevos Desafíos y Oportunidades". Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy.

MARIANACCI, G.; VANELLA, R. y LUCCA, C. (1999). Tierra vacante en América Latina: Una oportunidad para incrementar la productividad de las ciudades de la Región. International Seminar on Vacant Land: Challenges and Opportunities. Río de Janeiro.

MCPHEARSON, T. (2012). "Vacant Land in Cities Could Provide Important Social and Ecological Benefits". The nature of cities. 21/08/2012. <http://www.thenatureofcities.com/2012/08/21/vacant-land-in-cities-could-provide-important-social-and-ecological-benefits/>

MONCLÚS, J. (1997). Suburbanización y nuevas periferias. Perspectivas geográfico-urbanísticas. La ciudad dispersa, suburbanización y nuevas periferias. Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.

MORALES-SCHECHINGER, C. (2005). Políticas de suelo urbano, accesibilidad de los pobres y recuperación de plusvalías. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

ORTIZ DE VILLAJOS CARRERA, J. (2012). "Vacíos urbanos, por qué no". Málaga Hoy. La tribuna. 29/07/2010. <http://www.malagahoy.es/article/opinion/757681/vacios/urbanos/por/no.html>

ROJAS, E. (2004). *Volver al centro. La recuperación de áreas urbanas centrales*. Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.

ROBLEDO, L. (2011). Vacíos urbanos en la cuenca del Reconquista: la reconversión del uso del suelo en grandes predios militares como respuesta a la fragmentación sociourbana". *Revista Mundo Urbano (Quilmes)*, 37. www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2011/64-numero-37/225-vacios-urbanos-en-la-cuenca-del-reconquista-la-reconversion-del-uso-del-suelo-en-grandes-predios-militares-como-respuesta-a-la-fragmentacion-sociourbana. (Consulta: 20/09/2013).

SOLÀ-MORALES RUBIÓ, I. (1996). Presente y futuros. La arquitectura en las ciudades. En AA. VV., Presente y futuros. Arquitectura en las grandes ciudades, Barcelona: Col·legi Oficial d'Arquitectes de Catalunya / Centre de Cultura Contemporània, 10-23.

URRIZA, G. (2011). La disponibilidad de tierras vacantes y la expansión urbana de Bahía Blanca. *Revista Huellas (La Pampa)*, 15, 198-220.

VINNITSKAYA, I. (2013). "What Cities Can Do with Vacant Lots" 26 Jan 2013. ArchDaily.
<http://www.archdaily.com/?p=324391>